К 43 1/198

И. И. ПОПОВЪ.

К43 1/198

95

САМОУПРАВЛЕНІЕ

И ЗЕМСКІЯ УЧРЕЖДЕНІЯ

(по поводу введенія земства въ Сибири).

Изданіе С. Дороватовскаго и А. Чарушникова.

Цѣна 10 коп.

МОСКВА—1906.
Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ,
арендуемая В. И. ВОРОНОВЫМЪ.
Моховая противъ манежа, д. кн. Гагарина.

Госуд. публичная историческая библиотека РСФСР
10551-36

БИБЛИОТ...
Государ. Историч. музея
№ 10551
23/IV 1936 г.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Вопросъ о земствѣ въ настоящій моментъ, накапунѣ введенія земскихъ учрежденій въ Сибири, пріобрѣтаетъ для окраины особливый интересъ. Между тѣмъ намъ приходится убѣждаться, что не только масса населенія, но и болѣе развитые круги общества сравнительно мало знакомы съ принципами мѣстнаго самоуправленія вообще и съ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 и 1890 гг. въ частности. Это-то обстоятельство и было одной изъ причинъ составленія брошюры. Мы вовсе не претендуемъ на исчерпывающій характеръ ея, но думаемъ, что брошюра дастъ возможность познакомиться съ сущностью земскаго вопроса у насъ въ Россіи и заграницей. Въ то же время въ брошюрѣ намѣчены начала мѣстнаго самоуправленія, какимъ оно должно быть при нормальныхъ условіяхъ государственной и общественной жизни.

Мы посвятили не мало мѣста выясненію вопроса, должно ли земскія учрежденія вводить въ кругъ государственныхъ учрежденій, считая крайне важнымъ этотъ вопросъ для опредѣленія жизни вѣдомствъ мѣстныхъ учрежденій и указанія общегосударственныхъ условій, при наличности которыхъ только и возможна работа земствъ. Нѣкоторыя главы не имѣютъ непосредственнаго отношенія къ русскому земскому вопросу, но онѣ важны, по нашему мнѣнію, для того, чтобы доказать полную способность русскаго народа къ самоуправленію (главы I, II и III) или дать описаніе болѣе или менѣе совершеннаго образца мѣстнаго самоуправленія, существующаго на Западѣ (гл. VI). Главы о земскихъ положеніяхъ 1864 и 1890 гг. на ряду съ разборомъ вопроса о бюрократическомъ управленіи и указаніями на особенности Сибири имѣютъ своимъ назначеніемъ указать ошибки и дефекты, которыхъ должны избѣжать составители положенія о Сибирскомъ земствѣ.

Вопросъ о популярности брошюры хотя и былъ принятъ при составленіи ея, но авторъ считаетъ нужнымъ оговориться, что не это является главной цѣлью брошюры, а потому съ этой стороны она, быть можетъ, не удовлетворитъ многихъ. Цѣль брошюры по возможности въ сжатой формѣ познакомить читателей съ сущностью земскаго вопроса, по возможности, во всей полнотѣ.

Для облегченія выясненія даннаго вопроса въ концѣ приведены тезисы, которые должны быть положены въ основу узаконенія о земскихъ учрежденіяхъ.

Брошюра не претендуетъ на оригинальность, а является компилятивнымъ трудомъ, почему въ концѣ указаны источники, на основаніи которыхъ она составлялась.

И. Поповъ.

Земское Самоуправленіе есть основной камень Государственнаго Управленія.

I.

Болѣе 40 лѣтъ прошло съ тѣхъ поръ, какъ въ Россіи было издано Положеніе о Земскихъ учрежденіяхъ. Казалось бы почти полувѣковой періодъ дѣятельности земства вполнѣ достаточенъ для того, чтобы населеніе ознакомилось съ самоуправленіемъ. Но мы не ошибемся если скажемъ, что большинстяо населенія мало или, даже, совсѣмъ не знакомо съ земскими учрежденіями и, конечно, не представляетъ себѣ разницы между закономъ, создавшимъ земство въ 1864 г. и закономъ 1890 г., измѣнившимъ къ худшему это земство; точно также мы не ошибемся, утверждая, что, даже образованные люди неясно представляютъ себѣ сущность земскаго управленія и не имѣютъ яснаго представленія о разницѣ характера и формѣ самоуправленія Англіи, Франціи, Германіи и др.

Причины такого малаго знакомства съ мѣстнымъ самоуправленіемъ у насъ въ Россіи заключаются въ томъ, что земскія учрежденія были введены всего въ 34 губерніяхъ и въ Области Войска Донского, гдѣ скоро и были закрыты; и, кромѣ того, къ земскому самоуправленію было привлечено не все населеніе, а незначительная его часть. При этомъ не нужно упускать изъ виду, что наши земскія учреж-

денія не могутъ быть признаны въ строгомъ смыслѣ слова самоуправленіемъ.

Сравнительно безучастное отношеніе массы населенія къ земству противники самоуправленія объясняютъ какими-то особыми свойствами характера русскаго человѣка, который будто-бы не желаетъ и никогда не пожелаетъ для себя самоуправленія, предпочитая самостоятельности и самодѣятельности рабскую покорность и подчиненіе. По увѣренію этихъ «друзей» народа, Россія никогда не знала самоуправленія; и исконный историческій строй государства сложился подъ вліяніемъ какихъ-то особливыхъ началъ, не имѣющихъ ничего общаго съ самоуправленіемъ. Другіе болѣе дальновидные враги самоуправленія, не отрицая благъ его, говорятъ, что намъ еще рано думать о немъ, что нашъ народъ еще невѣжественъ и теменъ, чтобы самоуправляться, что онъ не дозрѣлъ до самоуправленія и нуждается, чтобы о немъ заботилось начальство и пеклись чиновники, какъ о малолѣтнемъ.

Но всѣ эти возраженія противъ способности нашего народа къ самоуправленію имѣютъ въ виду не интересы народа, а желаніе возможно дольше держать мужика въ темнотѣ и невѣжествѣ, чтобы самимъ опекающимъ жилось вольготнѣе и веселѣе.

Самоуправленіе есть такая форма общежитія, которая встрѣчается на самыхъ раннихъ ступеняхъ человѣческаго развитія; самоуправленіе мы встрѣчаемъ и у современныхъ дикарей и у древнихъ народовъ. Оно, даже, явилось раньше, чѣмъ государство, и доступно всѣмъ націямъ и народамъ, какъ бы мало они ни были развиты, какъ бы условія ихъ жизни въ культурномъ отношеніи низко ни стояли. Да это и понятно: каждый человѣкъ самъ лучше знаетъ, что ему нужно, чѣмъ это могутъ сказать ему другіе. При этомъ слѣдуетъ помнить, что многія

дѣла одному человѣку не подъ силу, а нѣсколько людей легко съ нимъ справляются. Истинный другъ народа никогда не станетъ возражать противъ самоуправленія, потому что оно — благо, а отъ враговъ народа добрыхъ совѣтовъ ждать нельзя: они все равно будутъ говорить неправду. Утверждаютъ же они, что древней Россіи самоуправленіе было не знакомо, когда каждый школьникъ знаетъ, что это неправда.

II.

Въ древней Руси, въ такъ называемый удѣльно-вѣчевой періодъ, существовало вѣче-собраніе, сходка всего народа. Это вѣче занималось не только мѣстными дѣлами, но и общегосударственными. Для управленія мѣстными дѣлами села, деревни существовали сходы и управленія, извѣстныя подъ названіемъ «погоста», «верви». Вѣче приглашало князя, а если онъ оказывался не любъ народу, то вѣжливенько указывало ему «путь чистъ». Вѣче вступало съ княземъ въ договоръ, на основаніи котораго онъ цѣловалъ крестъ править землей «по старой пошлинѣ», рѣшало вопросы о войнѣ и мирѣ, издавало сборники законовъ (судныя грамоты). Судная грамота обыкновенно и начиналась словами, указывавшими на какомъ вѣчѣ она была принята, напримѣръ, въ новгородской судной грамотѣ говорится: «покончивши посадники ноугородскіе и тысяцкіе, ноугородцкіе, и бояре и житьи люди, и купцы и черные люди, всѣ пять концовъ, весь Государь, великій Новгородъ, на вѣчѣ на Ярославомъ дворѣ и т. д.». Когда князь хотѣлъ провести какой-нибудь законъ, онъ долженъ былъ издать уставную грамоту «сдумавъ съ людьми своими», т. е. съ тѣмъ же вѣчемъ. Такимъ образомъ вѣче вѣдало всѣми дѣлами княжества и народъ черезъ него вліялъ на ходъ и развитіе законодательства.

Подъ вліяніемъ различныхъ обстоятельствъ къ концу XV вѣка вѣче исчезаетъ съ русской земли, а отдѣльныя независимыя княжества замѣняются единымъ московскимъ государствомъ. Но не нужно думать, что съ окончательнымъ утвержденіемъ «Божьей Милостью Государя, Царя и великаго князя всея Россіи самодержца» самоуправленіе исчезло съ лица русской земли и вліяніе народа на ходъ законодательства прекратилось: населеніе играетъ не малую роль въ законодательномъ творчествѣ. Оно входитъ съ предложеніями и бьетъ царю челомъ о всякихъ тяготахъ, обидахъ и раззореніяхъ и проситъ помиловать ихъ горькихъ людишекъ, чтобы имъ не погинути и порознь не разойтись. Выборные народа, крестьянскіе старосты несутъ и везутъ челобитныя въ Москву къ самому царю или въ его приказы. Кромѣ челобитныхъ у народа было и еще средство довести до Царя и московскаго правительства о своихъ тяготахъ и раззореніяхъ,—высказать мысль свою на совѣтѣ земли русской, на земскомъ великомъ соборѣ черезъ своихъ лучшихъ выборныхъ, «добрыхъ и разумныхъ», которые могли и умѣли разсказать про обиды, чинимыя «бѣднымъ людишкамъ» и про то, «чѣмъ московскому государству полниться».

Челобитныя въ московскомъ государствѣ были сильно развиты, на что указываетъ одна изъ грамотъ Іоанна Грознаго: «и намъ отъ крестьянъ челобитія великія и докука была безпрестанная». Челобитныя писались или отъ отдѣльныхъ сословій, или отъ всего населенія данной мѣстности, а нерѣдко «отъ всѣхъ городовъ отъ московскія и отъ нѣмецкія украйны и изъ подъ Смоленска и отъ Пскова и псковскихъ пригородовъ. Били челомъ Государю и чинили докуку великую «гости и гостинныхъ и суконныхъ сотенъ торговые люди, всякіе тяглые посадскіе, черныхъ сотенъ и черныхъ слободъ людишки

и инородческіе подданные». При Алексѣѣ Михайловичѣ мы встрѣчаемся съ челобитной, поданной отъ отъ казанцевъ, нижегородцевъ, костромичей, суздальцевъ, устюжанъ и др.

Возможность подачи челобитныхъ разомъ отъ разныхъ городовъ и сословій само собою говоритъ о существованіи въ народѣ самоуправленія, съѣздовъ выборныхъ и др. проявленій организаціи самоуправленія. Дѣленіе Россіи на земщину и опричину при Иванѣ Грозномъ только подтверждаетъ эту мысль. На основаніи челобитныхъ часто смѣнялось управленіе цѣлой области: намѣстники, тіуны и др. административныя лица замѣнялись выборными отъ населенія, которому предоставлялось творить судъ и расправу (важская грамота). Въ Судебникѣ прямо говорится: «быти старостѣ и лучшимъ людямъ... а безъ старосты и безъ лучшихъ людей суда намѣстникамъ и волостелямъ не судите». Такимъ образомъ населеніе не только доставляло преступника въ судъ, но и слѣдило черезъ выборныхъ, что съ нимъ будетъ дѣлать царскій кормленщикъ. Вспомнимъ, что въ 1555 г. земскія учрежденія на подобіе важскихъ были распространены на всю Россію, а кормленія отмѣнены. Вообще челобитныя касались всѣхъ сторонъ общественной и государственной жизни, финансовъ, торговли, даже, международныхъ отношеній (уставная грамота Алексѣя Михайловича) и др. Даже Соборное Уложеніе Алексѣя Михайловича вызвано было челобитными. Однимъ словомъ, почти до XVIII в. иниціатива земскихъ учрежденій, какъ справедливо замѣчаетъ проф. Владимірскій-Будановъ, принадлежитъ населенію, а не правительству. До XVIII в. государи непосредственно сносятся съ органами крестьянскаго самоуправленія, посылая свои указы съ боярскими и патріаршими приговорами на имя старостъ и сотскихъ.

Все это показываетъ, что самоуправленіе было

сильно развито въ Московскомъ государствѣ. Избавленіе Москвы отъ враговъ, а затѣмъ, «договоръ лучшихъ людей», которымъ былъ избранъ на царство Михаилъ Федоровичъ, проведенъ былъ такъ успѣшно только благодаря тому, что населеніе привыкло къ самоуправленію, и отдаленныя между собою мѣстности находились въ постоянныхъ сношеніяхъ, посылая гонцовъ и обмѣниваясь грамотами.

Сравнивая право населенія на челобитныя, которое имѣло мѣсто 200 лѣтъ тому назадъ съ нынѣшнимъ правомъ, мы должны преимущество отнести къ прежнему времени. Въ настоящее время право челобитенъ-ходатайствъ сведено до минимума: дворянство можетъ ходатайствовать только о нуждахъ своего сословія, городскія Думы о своихъ общественныхъ пользахъ и нуждахъ, и эти представленія передаются черезъ губернатора по принадлежности; земства могутъ дѣлать представленія только о хозяйственныхъ нуждахъ и пользахъ уѣзда и губерніи, и сельскія общества объ общественныхъ нуждахъ. Вотъ всѣ формы, въ которыхъ можетъ вызываться инипіатива населенія по отношенію къ законодательству. Это право настолько ничтожно, что не можетъ быть и сравниваемо съ древнимъ правомъ челобитныхъ.

III

Страдалъ ли народъ отъ несправедливостей воеводъ, отъ голода, налоговъ, торговыхъ договоровъ — онъ не падалъ духомъ, не подчинялся сложившимся обстоятельствамъ, а шелъ къ царю и говорилъ о своихъ горестяхъ и лихихъ людяхъ. Онъ и въ городѣ, и въ селѣ имѣлъ право собираться, обсуждать свои дѣла, а, когда нужно, и приглашать на эту сходку выборныхъ изъ другихъ мѣстъ и сообща со всѣми

составлять «челобитпыя» царю. Въ тѣхъ челобитныхъ можно было смѣло и открыто говорить и о своихъ нуждахъ, и о злоупотребленіяхъ даже самыхъ высшихъ чиновниковъ. Царь внимательно прислушивался къ челобитнымъ и почти что не отказывалъ народу въ удовлетвореніи его нуждъ. Народу очень рѣдко, въ исключительныхъ случаяхъ, приходилось приводить въ исполненіе угрозу — «брести врознь».

Но у народа была и другая возможность вліять на ходъ государственныхъ дѣлъ — это земскіе соборы. Первое извѣстіе о земскомъ соборѣ относится къ 1550 г., когда Іоаннъ, впослѣдствіи Грозный, послѣ ужаснаго пожара Москвы и послѣдовавшаго за нимъ страшнаго бунта, по совѣту Сильвестра и Адашева, созвалъ соборъ «всякихъ чиновъ» людей московскаго государства, черезъ которыхъ Іоаннъ имѣлъ примиреніе съ народомъ. Извѣстій объ этомъ соборѣ не сохранилось, и многіе предполагаютъ, что это былъ не соборъ, а совѣщаніе съ высшими чинами, подобное Новгородскому 1471 г. Но во всякомъ случаѣ важно, что результатомъ этого собора или совѣщанія явились существенныя реформы — новый судебникъ и мѣстное самоуправленіе.

Слѣдующій соборъ былъ созванъ въ 1576 г. по поводу тяжелой и неудачной для насъ ливонской войны. На соборѣ участвовало 374 лица, которые были раздѣлены на 8 группъ — по сословіямъ и роду службы; по группамъ и подавали голоса. Соборъ высказался за продолженіе войны. На соборѣ 1584 г., созванномъ изъ духовенства, бояръ и служилыхъ людей, лежала обязанность утвержденія вступленія на престолъ Ѳедора Іоанновича; существуютъ указанія, что на соборѣ рѣшено было ограничить размѣръ церковныхъ земель и уничтожить «тарханы» (грамоты о привиллегіяхъ о несеніи повинностей высшимъ чинамъ).

Въ 1596 г. былъ созванъ соборъ для утвержденія приговора бояръ о передачѣ престола отъ царствовавшаго дома Рюриковичей Борису Годунову; на соборѣ участвовало 457 лицъ, большинство духовенства и служилые люди, земскихъ людей было всего 38.

На всѣхъ этихъ соборахъ XVI в. соборы не могли выражать голоса народа; они являются далеко не полными и состоящими, главнымъ образомъ, изъ служилыхъ людей (на соборѣ 1598 г. участвовало 338 чел. служилыхъ людей, 83 чел. духовенства и всего только 36 земскихъ людей). Правда и на этихъ соборахъ мы встрѣчаемся съ низшимъ духовенствомъ, мелкими чиновниками и, даже, тяглыми людьми, но всѣ они являются назначаемыми правительствомъ людьми, а не истинными представителями народа. Вообще XVI в. является зачаточнымъ періодомъ въ исторіи земскихъ соборовъ и, конечно, они въ это время не могли быть выразителями истинныхъ нуждъ населенія. Земскіе соборы развиваются въ періодъ смутнаго времени, когда народъ самъ создаетъ свое представительство, хотя и не въ совершенной формѣ.

Въ это время народъ проявляетъ усиленную дѣятельность. Москвичи собираютъ соборы одинъ за другимъ и, главнымъ образомъ, изъ своей среды. Такъ, соборъ въ 1605 г. свергнулъ Ѳедора Годунова и передалъ власть Лже-Дмитрію I; слѣдующій — въ 1606 г. судилъ Шуйскаго, а послѣ убитаго Лжедмитрія передаетъ ему престолъ, ограничивши его власть. Земскимъ же соборомъ Шуйскій былъ низведенъ съ царства.

Въ 1610 г. состоявшееся на лобномъ мѣстѣ народное собраніе объявило себя земскимъ соборомъ и передало власть боярской думѣ, которая избрала царемъ Владислава, сына польскаго короля. Но такое постановленіе не встрѣтило сочувствія русскаго народа и

противъ него возстали и добрые, и злые люди. Къ Москвѣ пошли ополченіемъ земскіе люди 25 городовъ, которые избрали временнымъ правительствомъ Ляпунова, кн. Трубецкого и Заруцкаго (казачьяго атамана), ограничивъ ихъ власть земскимъ соборомъ. Но скоро въ ополченіи начались междоусобія, тріумвиратъ былъ уничтоженъ, соборъ распался.

Съ этого момента верховная власть переходитъ къ народу. Возникаетъ цѣлый рядъ мѣстныхъ соборовъ, и отдѣльные города дѣятельно сносятся между собою, совѣщаясь о мѣрахъ спасенія родины и призывая всѣхъ и каждаго «къ любви, совѣту и единенію. Россія фактически распалась на республики, которыя, управляя дѣлами своей области, не забывали общаго дѣла и напрягали всѣ усилія спасти отечество. Всюду гремѣли, какъ и встарь, вѣчевые колокола, всюду шли собранія народа, читались грамоты Троице-Сергіевской лавры и собирались ополченія. Народъ показалъ себя политически зрѣлымъ, и мы присутствуемъ при невиданномъ въ исторіи зрѣлищѣ спасенія отчизны самимъ народомъ, разгромленнымъ, разбитымъ, пережившимъ татарское иго и только-что отданнымъ въ крѣпостное рабство.

Въ апрѣлѣ 1612 г. нижегородское ополченіе Минина и Пожарскаго стояли подъ Ярославлемъ, и въ это время въ станѣ собрался отъ всѣхъ чиновъ и всѣхъ городовъ земскій соборъ, раздѣлившій съ Пожарскимъ власть на все время похода, т. е. до освобожденія Москвы. Въ концѣ 1612 г. соборъ этотъ постановилъ немедленно созвать новый соборъ для упорядоченія земли и для избранія государя. Соборъ 1612 г. долженъ считаться первымъ земскимъ соборомъ, потому что на немъ была выражена въ первый разъ народная воля.

Въ январѣ 1613 г. собрался въ Москвѣ соборъ изъ выборныхъ отъ всѣхъ городовъ «по сколько чело-

вѣкъ пригоже». Собралось 600—700 человѣкъ отъ всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и крестьянъ. Само собой разумѣется, что выборы въ то время, особенно если принять во вниманіе, что большая часть Руси находилась во владѣніи поляковъ и казаковъ, произвести правильно, чтобы они представляли всѣ классы общества, всѣ территоріи государства въ равной мѣрѣ, было невозможно, но во всякомъ случаѣ, воля народа на этомъ соборѣ выразилась ясно.

Высшія сословія хотѣли посадить на престолъ иностраннаго принца, но низшее сословіе стояло за русскаго и мнѣніе послѣднихъ восторжествовало. Когда же былъ поставленъ вопросъ, кого избирать на царство, то поднялся горячій споръ и явилось много предложенныхъ кандидатовъ. Но соборъ остановился на Михаилѣ Романовѣ и рѣшилъ запросить по этому поводу мнѣніе народа, и въ теченіе двухъ недѣль шелъ тайный опросъ населенія, и когда большинство народа высказалось за Михаила Ѳедоровича, то соборъ 21 февраля утвердилъ это избраніе.

Соборъ прекрасно понималъ тяжелое положеніе юнаго царя въ странѣ еще не успокоенной, раззоренной, безъ государственной казны. Соборъ рѣшилъ придти на помощь царю и избралъ его по всенародной записи, въ которой указалъ случаи, какіе вопросы царь можетъ рѣшать съ согласія народа, т. е. ограничилъ власть царя. Съ момента избранія Михаила земскій соборъ засѣдалъ непрерывно, измѣнивъ дважды (въ 1615 и 1618 гг.) свой составъ новыми выборными.

Всѣ эти соборы были относительно полноправные и сослужили великую службу измученной родинѣ. Они отправляли всевозможныя дѣла, разсылали соборныя грамоты (указы), рѣшали вопросы внутренней и внѣшней жизни и имѣли громадную силу, почему правительство не могло игнорировать рѣшеніе всей

земли. Благодаря работѣ соборовъ Русь была упорядочена, исчезли казаки, уничтожены были разбойники, заключенъ былъ миръ съ поляками, распредѣлены были правильно подати, и казна стала пополняться.

Успокоеніе государства и возвращеніе изъ плѣна отца царя патріарха Филарета даетъ возможность царю въ 1622 г. распустить земскій соборъ. Съ этого момента земскій соборъ перестаетъ быть постояннымъ законодательнымъ учрежденіемъ и является уже въ роли временнаго законосовѣщательнаго учрежденія, созываемаго въ случаѣ осложненія государственной жизни.

Такъ, соборъ 1642 г. рѣшалъ вопросъ, брать-ли Азовъ, захваченный донскими казаками, или нѣтъ, а соборъ 1653 г. разрѣшалъ вопросъ, о присоединеніи Малороссіи, согласно предложенія Богдана Хмѣльницкаго.

Мы выше сказали, что соборы обратились (послѣ 1622 г.) въ законосовѣщательныя учрежденія, но рѣшить положительно этотъ вопросъ представляется затруднительнымъ. Мы знаемъ, что Михаилъ Ѳедоровичъ, который часто созывалъ земскіе соборы, прямо обращался къ избраннымъ людямъ и просилъ, чтобы они дали ему денегъ: «а деньги вы бы дали». Затѣмъ члены собора совѣщаются и опредѣляютъ, что они даютъ и чего не даютъ. Точно также, какъ утверждаетъ Сергѣевичъ, что на земскихъ соборахъ при Алексѣѣ Михайловичѣ дѣло идетъ дальше совѣщанія. Такъ, на соборѣ 1648 г., собранномъ для изданія Уложенія, выборные люди принимали участіе въ составленіи Уложенія, и нѣкоторыя статьи его прямо составлены изъ ихъ заявленій. Постановленія земскихъ соборовъ подписывались всѣми его членами— «рукоприкладствомъ». Отсюда и начало пословицы: «Гдѣ рука, тамъ и голова». На соборахъ самими членами поднимались всевозможные вопросы, такъ соборные люди въ 1649 г., между прочимъ, просили,

чтобы «у монастырей, протопоповъ» были отобраны тѣ имущества, которыми они завладѣли послѣ собора 1580 г. Приведя еще нѣсколько фактовъ и разбирая степени власти земскихъ соборовъ, Сергѣевичъ говоритъ: «изъ приведенныхъ фактовъ очевидно можно вывести то заключеніе, что фактически значеніе нашихъ соборовъ было болѣе, чѣмъ совѣщательное», что признаютъ и сами государи: «они находятъ нужнымъ то оправдываться передъ ними, то просить ихъ, то нуждаются въ приложеніи ихъ рукъ къ законамъ». Такимъ образомъ, еще при Алексѣѣ Михайловичѣ принципъ абсолютной (самодержавной) власти еще не совсѣмъ сложился. Положимъ, права земскихъ соборовъ офиціально нигдѣ не были выражены, а сложились на практикѣ. Но не нужно забывать, что это явленіе для того времени было обще всѣмъ государствамъ, напр., въ Англіи парламенты первые 100 лѣтъ представляются съ такимъ-же неопредѣленнымъ юридическимъ положеніемъ, какъ и наши земскіе соборы. Если бы послѣ XVII в. условія для развитія земскихъ соборовъ были бы благопріятны, и въ нихъ, быть-можетъ, тогда бы нашли то, что теперь многими учеными отрицается. Но соборы исчезли и исчезли не вслѣдствіе собственнаго внутренняго ничтожества, а вслѣдствіе, какъ справедливо указываютъ Щаповъ, Загоскинъ и Сергѣевичъ, подъ давленіемъ стороннихъ вліяній. Эти вліянія начались съ половины XVII в. и исходили отъ бояръ и духовныхъ властей, которымъ претила и вредила дѣятельность земскихъ соборовъ Г. Владимірскій-Будановъ выдвигаетъ еще одну изъ причинъ исчезновенія земскихъ соборовъ въ XVIII в.: «верховная власть, провидя въ жизни новыя нормы, вопреки обычному праву, не могла опереться на представителей народа и ждала отъ нихъ противодѣйствія». Этотъ взглядъ раздѣляетъ и Щаповъ, который доказываетъ, что массы не примирились съ совершив-

шимся фактомъ, а привели въ исполненіе свою угрозу, которую часто высказывали въ «челобитныхъ» и «стали брести врознь». Въ уничтоженіи земскаго начала Щаповъ видитъ одну изъ причинъ нашего раскола. Но такъ или иначе земскіе соборы сыграли историческую роль въ судьбахъ Россіи и признать ихъ безполезными учрежденіями врядъ-ли кто рѣшится.

Значеніе земскихъ соборовъ, какъ органовъ законосовѣщательныхъ, а иногда и законодательныхъ (соборъ, избравшій Михаила Ѳедоровича на царство, и первые два собора въ его царствованіи) понятно для каждаго. Еще Екатерина II, собравшая подобіе собора извѣстную «Коммиссію о сочиненіи Уложенія», по окончаніи ея работъ сказала: «и стали многіе о цвѣтахъ судить по цвѣтамъ, а не яко слѣпые о цвѣтахъ». А это случилось потому, что въ Коммиссіи участвовали выборные отъ населенія, которые высказали свои нужды и выплакали свое горе.

Мы вовсе не желаемъ идеализировать земскіе соборы, но никогда не забудемъ, что только земскій соборъ и земскіе люди, дѣйствуя «благосоюзно общему совѣту» не разъ спасали Россію. Если бы въ древней Руси не было никакого самоуправленія, то этотъ одинъ фактъ уже говоритъ и о зрѣлости и о способности великаго народа къ самоуправленію. Этимъ, конечно, мы не хотимъ сказать, что форма управленія, народное представительство умѣстное въ XVII в. возможно и теперь въ XX. Сущность его, конечно, осталась неизмѣнной, но форма приложенія его къ жизни должна быть измѣнена сообразно выросшимъ потребностямъ. Въ наше время организація народнаго представительства должна охватить всю государственную организацію, начиная съ мѣстнаго самоуправленія и кончая народнымъ государственнымъ представительствомъ. Такая организація мѣстныхъ и государственныхъ учрежденій и власти не будетъ

чѣмъ-нибудь наноснымъ, перенятымъ отъ «гнилого» Запада (хотя отчего не перенять хорошее), нѣтъ, корни его мы находимъ въ древней Руси и Московскомъ государствѣ.

Еще при Петрѣ и его преемникахъ сѣверно-русская земщина дѣйствовала не менѣе самостоятельно, чѣмъ центральное дворянство, а выборы земскаго комиссара при Екатеринѣ II производились крестьянами и горожанами толковѣе и быстрѣе, чѣмъ въ дворянскихъ областяхъ. Еще при Павлѣ на выборныхъ крестьянами лежала полиція торговая, безопасности, хозяйственная часть и даже народное просвѣщеніе. Припомнимъ, что мірское самоуправленіе было знакомо и крѣпостной деревнѣ.

IV.

Враги самоуправленія и сторонники несуществовавшаго и несбыточнаго исконно-русскаго строя умышленно умалчиваютъ, что реформы Петра Великаго скорѣе были анти-русскія, чѣмъ народное представительство и самоуправленіе. Петръ изъ Западной Европы принесъ къ намъ бюрократическій, чиновническій режимъ, канцелярскую мертвечину, поставившую крестъ надъ челобитными и земскими соборами. Если бы онъ сохранилъ эти формы народнаго вліянія на государственную жизнь, то бюрократія никогда бы не обратилась въ то зло, какимъ она является въ наше время, а русскій народъ не отставалъ бы въ своемъ развитіи отъ своихъ западныхъ братьевъ, за что приходится тяжело платиться. Чиновничье, бюрократическое управленіе всегда будетъ врагомъ народнаго представительства, правового государства. Бюрократія хочетъ править страною безконтрольно, отстраняя населеніе отъ власти, обращая его въ безмолвное

стадо, которое представляетъ интересъ, какъ дойная корова. Въ то же время она, сама по себѣ, безсильна постичь народную жизнь, уяснить народныя потребности, проникнуться интересами народа и удовлетворять его нужды и потребности; безсильна уже потому, что она не хочетъ и не можетъ знать жизни. Всѣ реформы бюрократіи безжизненны и въ лучшемъ случаѣ безполезны. Сочиняя проекты облагодѣтельствованія народа въ тиши канцелярій и кабинетовъ, бюрократія чаще приноситъ вредъ народу, чѣмъ пользу, и ведетъ страну къ гибели (Севастопольская война и современная война съ Японіей). Сознавъ свое безсиліе быть полезной и направлять народную жизнь по пути прогресса, бюрократія противопоставляетъ себя народу и цѣль государства видитъ не въ счастьѣ народа, а въ собственномъ благополучіи. Боясь критики, боясь правды, она создаетъ такія условія жизни, при которыхъ народъ лишается права думать по своему, свободно выражать свои мысли, интересоваться судьбами родины, обсуждать свои дѣла; мало того, онъ отдается подъ опеку тѣхъ же чиновниковъ, слѣдящихъ за нимъ, какъ за ребенкомъ. Только въ бюрократическомъ государствѣ нѣтъ свободы совѣсти, свободы слова, права собираться,. нѣтъ и гарантіи личности, потому что бюрократія всякаго критикующаго ея дѣйствія, старается изъять изъ обращенія. Когда же духъ времени требуетъ идти навстрѣчу растущимъ потребностямъ и требованіямъ народа, бюрократія старается облечь эти уступки въ такія формы, чтобы онѣ по внѣшнему виду были бы уступками, а по существу ничѣмъ.

Въ такомъ положеніи, послѣ 200 лѣтняго господства, находится бюрократія сейчасъ у насъ въ Россіи. Она старается увѣрить, что все обстоитъ благополучно, что народъ ничего не хочетъ, его только смущаютъ вредные люди, что самоуправленіе ему не нужно

безъ него онъ прожилъ тысячу лѣтъ (насколько все это вѣрно, показываютъ приведенныя вначалѣ историческія справки). И это говоритъ бюрократія послѣ того, когда довела страну до ужаснаго и печальнаго положенія, завершившагося разгромомъ нашихъ армій и флота на Дальнемъ Востокѣ. Вмѣсто того, чтобы честно, открыто уйти со сцены или идти по пути реформъ, она ихъ затягиваетъ и старается придать имъ такую форму, которая уничтожаетъ ихъ сущность.

V.

Вотъ мы и подошли къ вопросу: что такое самоуправленіе и что такое чиновничье управленіе, съ которымъ нашъ народъ имѣлъ возможность хорошо ознакомиться?

«Самоуправленіемъ называется, говоритъ кн. Васильчиковъ, такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями - земскими обывателями». Это опредѣленіе не совсѣмъ точно, но оно передаетъ сущность м ѣ с т н а г о самоуправленія, противоположнымъ которому является приказный или бюрократическій порядокъ, когда тѣ же дѣла и должности поручаются стороннимъ людямъ, по большей части совершенно не знакомымъ съ мѣстными условіями, и не принадлежащимъ къ числу жителей данной мѣстности, а произвольно назначаемымъ по опредѣленію начальства и правительства. Отсюда ясно, что въ первомъ случаѣ правители являются представителями интересовъ самаго населенія, которое всегда ихъ можетъ контролировать; а во-второмъ—правители являются агентами центральной власти, отъ нея зависимыми и мало заинтересованными въ мѣстныхъ дѣлахъ, которыя разсматриваютъ съ точки зрѣнія

интересовъ казны и центра, а не интересовъ жителей данной мѣстности.

Отсюда само собою понятны преимущества перваго порядка передъ вторымъ; но чтобы лучше уяснить выгоды самоуправленія, мы, прежде чѣмъ перейти къ ознакомленію съ русскими земскими учрежденіями, познакомимся съ англійскимъ земствомъ, развивавшимся въ теченіе многихъ столѣтій на фундаментѣ свободы. Это развитіе еще не закончилось и теперь: въ устройство и организацію земскихъ учежденій въ Англіи вносятся все новыя и новыя измѣненія; послѣднія такія измѣненія сдѣланы закономъ 1894 г.

VI.

Исторія англійскаго самоуправленія крайне любопытна, но мы, за недостаткомъ мѣста, не можемъ останавливаться на ней, замѣтимъ только, что хартія вольностей англійскому народу дана въ 1215 г., когда у насъ на Руси процвѣтало вѣче. За 800 лѣтъ, протекшихъ съ этого момента, Русское Государство подвергалось жестокимъ испытаніямъ, приняло на себя удары азіатскихъ кочевниковъ, подпало подъ татарское иго и пережило многія другія бѣдствія, задержавшія культурное развитіе русскаго народа. Англійскій же народъ развивался свободно, стойко и энергично отстаивая свои права отъ посягательства королевской власти. Англійскій государственный строй и мѣстное самоуправленіе развивалось, быть можетъ, медленно, но чрезвычайно послѣдовательно въ томъ направленіи, чтобы замѣнить правленіе знатныхъ и богатыхъ правленіемъ народа. Всѣ классы англійскаго народа шли рука объ руку въ дѣлѣ отстаиванія свободы и, когда послѣдней грозила опасность, они дружно соединялись между собою, чтобы бороться съ коро-

лемъ. Въ то же время англійскій государственный строй, благодаря самоуправленію, выработалъ въ англичанинѣ уваженіе къ закону и къ праву. Законъ и право гражданина вотъ гарантіи, что исторія англійскаго народа будетъ совершаться мирно, безъ всякихъ революціонныхъ потрясеній.

Какихъ-нибудь сто лѣтъ тому назадъ, даже менѣе, въ мѣстномъ управленіи Англіи главную роль играли крупные земельные собственники, капиталисты и лендлорды. Изъ ихъ среды преимущественно избирались мировые судьи, имѣвшіе исключительное вліяніе на ходъ дѣлъ. Судьи собирались четыре раза въ годъ на съѣзды и подъ предсѣдательствомъ шерифа рѣшали всѣ мѣстныя дѣла. Но такой порядокъ мѣстнаго самоуправленія не могъ привиться англійскому народу и подъ вліяніемъ его требованій сталъ измѣняться. Право на участіе въ мѣстномъ управленіи пріобрѣтаютъ всѣ, кто платитъ извѣстный налогъ. Но реформа не остановилась на этомъ и избирательное право постепенно распространяется на всѣ классы общества и даже на женщинъ.

Переходя къ обзору современнаго мѣстнаго самоуправленія Англіи, мы прежде всего должны остановиться на приходѣ. Приходъ является начальной ячейкой англійскаго самоуправленія, завершающагося парламентомъ. Приходъ создался естественнымъ путемъ: сплошныя селенія въ Англіи являются рѣдкостью, а населеніе живетъ по фермамъ и хуторамъ (замкамъ); въ праздничные дни оно собиралось у церквей и здѣсь обсуждало свои дѣла. Лица иныхъ исповѣданій также участвовали въ этихъ собраніяхъ, потому что платили церковный налогъ, который давалъ право на участіе въ сходѣ. Съ теченіемъ времени образовались округа, носившіе также названіе приходовъ, но границы этихъ гражданскихъ приходовъ не всегда совпадали съ церковными. Церковныхъ и гражданскихъ приходовъ въ

Англіи свыше 13 тысячъ. Участниками въ управленіи приходомъ являются всѣ лица обоего пола, достигшіе 21 г. и ведущіе особое хозяйство, состоящіе на службѣ или живущіе отдѣльной квартирой. Въ приходахъ, гдѣ насчитывается не свыше 300 лицъ, всѣ дѣла рѣшаются сходами; въ приходахъ же съ большимъ населеніемъ выборными приходскими совѣтами. Тѣ и другіе собираются не менѣе 2-хъ разъ въ годъ. Для веденія текущихъ дѣлъ прихода избираютъ двухъ или болѣе надзирателей въ первомъ случаѣ и членовъ совѣта во второмъ. Приходъ вѣдаетъ всѣми движимыми и недвижимыми имуществами, благотворительными учрежденіями, школами, библіотеками, читальнями, рабочими домами, больницами, почтами, пожарнымъ дѣломъ, банями, освѣщеніемъ, санитарными мѣропріятіями, благоустройствомъ, охраной дорогъ и тропъ и мн. др. Если приходу необходимо вести тяжбу, то приходъ обращается къ округу. Если приходу необходимы суммы на крупныя затраты, выходящія за предѣлъ смѣтныхъ назначеній, или онъ хочетъ заключить заемъ, то для этихъ цѣлей испрашивается разрѣшеніе центральнаго совѣта по мѣстному управленію графства (наше губернское земство).

Приходы соединяются въ 683 сельскихъ и 786 городскихъ округовъ. Всѣ дѣла округа вѣдаетъ совѣтъ, избираемый на 3 года. Система выборовъ та же, что и въ приходахъ. Видоизмѣненіемъ округа является союзъ приходовъ съ совѣтомъ попечителей во главѣ. Округъ и союзъ вѣдаетъ всѣми дѣлами, что и приходъ, но только на болѣе широкихъ правахъ: округи и союзы могутъ открывать всякаго рода учебныя заведенія, завѣдуютъ тюрьмами, больницами, имѣютъ свою полицію и пр. Въ нѣкоторыхъ вопросахъ совѣтъ графства контролируетъ дѣйствія округа и союза. Въ дѣлѣ народнаго образованія, правительство, оставляя полную самостоятельность дѣйствію окружныхъ и со-

юзныхъ совѣтовъ, контролируетъ эту дѣятельность черезъ особаго инспектора, отъ представленія котораго зависитъ размѣръ суммъ, ассигнуемыхъ правительствомъ изъ имперскихъ средствъ.

Всѣ округа и союзы соединяются въ 122 графства. Во главѣ графства стоитъ лордъ-намѣстникъ (губернаторъ). Но онъ не вмѣшивается въ мѣстныя дѣла, которыя всецѣло находятся въ рукахъ земства и земскихъ совѣтовъ. Во главѣ совѣта графства стоитъ предсѣдатель; онъ же и мировой судья. Совѣтъ по мѣстнымъ дѣламъ графства, соотвѣтствующій нашему губернскому земству, вѣдаетъ всѣми дѣлами графства и, даже, полиціей, которая съ 1888 г. подчинена особой комиссіи, состоящей изъ совѣта графства и мировыхъ судей. Организація и содержаніе полиціи всецѣло лежитъ на совѣтѣ графства Современное англійское законодательство признаетъ графство вполнѣ освѣдомленнымъ и зрѣлымъ, чтобы рѣшать даже такіе вопросы, которые раньше доходили до парламента, напр. организація народнаго образованія Кромѣ того, совѣту графства предоставлено право возражать противъ биллей (законовъ), вносимыхъ въ парламентъ, если билль касается графства и его дѣлъ.

Надъ всѣми органами самоуправленія Англіи (приходъ, округъ, союзъ, совѣтъ графства) стоитъ центральный совѣтъ, который совершенно чуждъ чиновничьяго чинопочитанія и всевластія. Этотъ совѣтъ оказываетъ большое вліяніе на ходъ земскихъ дѣлъ, контролируя, направляя, совѣтуя и составляя общую отчетность. Онъ наблюдаетъ за правильнымъ ходомъ дѣлъ, разрѣшаетъ и утверждаетъ нѣкоторыя дѣйствія мѣстнаго самоуправленія и въ качествѣ судебной инстанціи разрѣшаетъ пререканія между подвѣдомственными ему учрежденіями и между ними и частными лицами. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ центральный совѣтъ можетъ даже смѣщать чиновниковъ мѣстнаго

самоуправленія и не признавать произведенныхъ расходовъ.

Вотъ сущность и схема англійскаго самоуправленія, завершающагося высшимъ народнымъ представительствомъ въ лицѣ парламента. Въ Англіи все управленіе является лишь примѣненіемъ закона и общаго права и въ этомъ отношеніи всецѣло подчинено контролю независимой судебной власти. Вся непосредственная административная работа на мѣстахъ ведется мѣстными самоуправляющимися учрежденіями, которыя входятъ въ общую организацію государственныхъ учрежденій. Центральная власть въ лицѣ Парламента, черезъ особыхъ агентовъ только инспектируетъ, контролируетъ и отчасти направляетъ дѣятельность окружныхъ и областныхъ комиссій, вовсе не вмѣшиваясь въ ихъ внутреннюю жизнь. Въ этомъ отношеніи англійскій строй несравненно выше и болѣе соотвѣтствуетъ идеалу справедливости и разумнаго управленія, чѣмъ организація мѣстнаго самоуправленія въ Германіи и особенно во Франціи. Въ послѣдней власть префекта и субпрефекта простирается до того, что сессія коммунальныхъ совѣтовъ можетъ быть продлена долѣе 15 дней только съ согласія префекта; онъ же разрѣшаетъ созывъ чрезвычайныхъ собраній.

Если мы теперь перенесемся въ Америку или Австралію, то тамъ мы встрѣтимся съ такимъ широкимъ самоуправленіемъ и громадной компетенціей и властью каждаго органа самоуправленія, какихъ мы не встрѣчали и въ Англіи. Въ Америкѣ мы не найдемъ ни одной должности по назначенію; всѣ онѣ замѣщаются путемъ народныхъ выборовъ; при этомъ свобода и самостоятельность дѣйствій самоуправляющихся общинъ въ Америкѣ почти ничѣмъ не ограничена и при этомъ охватываетъ всѣ стороны мѣстной жизни, не исключая полиціи безопасности, суда и права обло-

женія себя налогами. Въ Америкѣ мы встрѣчаемся еще съ одной особенностью, которой нѣтъ ни въ Англіи, ни въ Европѣ: между общиной и графствомъ мы не встрѣчаемъ никакого посредствующаго административнаго дѣленія; тамъ не знаютъ уѣзда и округа, почему община навсегда осталась центромъ важнѣйшихъ вѣтвей управленія — фискальнаго, судебнаго, полицейскаго и, даже, военнаго. Вотъ существенныя черты самоуправленія на Западѣ и въ Америкѣ. Въ настоящее время мы не найдемъ ни одного культурнаго государства, которое могло бы безъ вреда для себя обходиться безъ самоуправленія. Оно для жизня государства также необходимо, какъ воздухъ и вода для человѣка. Безъ воздуха, воды и пищи человѣкъ умираетъ; если все это ему будетъ даваться въ недостаточномъ для организма количествѣ — онъ чахнетъ и преждевременно погибаетъ. Такъ и государство можетъ жить и развиваться только при широкомъ самоуправленіи.

VII.

Перейдемъ теперь къ обзору земскихъ учрежденій въ Россіи, мысль о которыхъ возникла одновременно съ Положеніемъ объ освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости. Послѣ севастопольскаго погрома, показавшаго всю гнилость нашего чиновничьяго управленія, освобожденіе крестьянъ отъ рабства явилось неизбѣжнымъ выходомъ изъ постыднаго положенія. Но когда «порвалась цѣпь великая», то естественнымъ послѣдствіемъ явилась необходимость замѣнить власть помѣщика въ бывшей крѣпостной деревнѣ и приказнаго въ другихъ мѣстахъ чѣмъ нибудь другимъ. Чѣмъ же замѣнить было эту власть? Вести народъ тѣмъ путемъ, какимъ онъ шелъ въ по-

слѣдніе годы крѣпостничества, когда крестьянинъ, мѣщанинъ не смѣлъ, даже, исправить моста безъ разрѣшенія начальства, а долженъ былъ ждать распоряженій изъ канцеляріи, которая переполнялась людьми, заботящимися о себѣ, да о томъ, какъ бы не надоѣсть своему начальнику. Чиновники управляли, или, вѣрнѣе, распоряжались по своему страной; всю жизнь взяли подъ опеку и довели дѣло до того, что само правительство перестало имъ вѣрить. Объ этомъ въ 1855 г. писалъ графъ Валуевъ, впослѣдствіи министръ внутреннихъ дѣлъ. Онъ находилъ невозможнымъ сохранить прежній порядокъ управленія, который долженъ былъ быть замѣненъ другимъ, основаннымъ, какъ говорилось въ Высочайшемъ указѣ 1859 г., на предоставленіи хозяйственному управленію большаго единства, большей самостоятельности, большаго довѣрія; этотъ же указъ намѣчалъ необходимость опредѣлить степень участія каждаго сословія въ хозяйственномъ управленіи. Сообразно съ этими указаніями съ 1862 г. началъ разрабатываться проэктъ закона о земскихъ учрежденіяхъ въ Россіи. Въ объяснительной запискѣ къ проэкту положенія было сказано, что задачей проэкта было, по возможности, полное и послѣдовательное развитіе началъ мѣстнаго самоуправленія. Но, къ сожалѣнію, эта задача не была выполнена.

Составители положенія желали съ одной стороны удовлетворить запросу общества, а съ другой—задались цѣлью выдѣлить кругъ хозяйственныхъ дѣлъ, въ которомъ предоставить населенію широкую самостоятельность. Но такого круга дѣлъ не нашлось: всѣ дѣла, принимаемыя составителями за хозяйственныя, тѣсно переплетались съ административными. Чтобы избѣжать столкновеній и пререканій между администраціей и самоуправленіемъ, составители рѣшили, елико возможно, сузить кругъ вѣдомствъ и предѣлъ

власти. Вмѣсто того, чтобы построить самоуправленіе на широкихъ началахъ самодѣятельности, его подчинили опекѣ администраціи, что дало поводъ печати и наукѣ говорить, что у насъ настоящаго самоуправленія нѣтъ.

Урѣзанный проектъ о земствѣ былъ утвержденъ въ 1864 г., а съ 1865 г. Земское Положеніе стало вводиться въ Европейской Россіи. Къ 1876 г. оно было введено въ 34 губерніяхъ и въ Области Войска Донского, гдѣ оно вскорѣ было отмѣнено.

VIII.

Земскія учрежденія, какъ говорится въ Земскомъ Положеніи 1864 г., образовываются для завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и каждаго уѣзда. Ст. 2 Положенія опредѣляетъ въ чемъ состоятъ эти пользы и нужды и какія дѣла должно вѣдать земство. Эти дѣла суть слѣдующія:

1) завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами земства; 2) устройство и содержаніе принадлежащихъ земству зданій, др. сооруженій и путей сообщенія, содержимыхъ на счетъ земства; 3) мѣры къ обезпеченію народнаго продовольствія; 4) завѣдываніе земскими благотворительными заведеніями и пр. мѣры призрѣнія, способы прекращенія нищенства, попеченіе о построеніи церквей; 5) управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія имуществъ; 6) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности, равно какъ и о лучшемъ устройствѣ селеній; 7) участіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи, о народномъ здравіи

и тюрьмахъ; 8) содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота, а также къ сохраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и др. растеній отъ истребленія саранчею, сусликами и др. вредными насѣкомыми и животными; 9) исполненіе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленія и участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности; 10) раскладка тѣхъ государственныхъ денежныхъ сборовъ, разверстаніе которыхъ по губерніи и уѣздамъ, возлагается на земскія учрежденія на основаніи изданныхъ о томъ узаконеній или особыхъ распоряженій, Высочайшею властью утвержденныхъ; 11) назначеніе, раскладка, взиманіе и расходованіе на основаніи Устава о земскихъ повинностяхъ, мѣстныхъ сборовъ для удовлетворенія мѣстныхъ земскихъ потребностей губерніи или уѣзда; 12) представленіе высшему правительству черезъ губернское начальство свѣдѣній и заключеній по предметамъ, касающимся мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ и пользъ губерніи и уѣзда и ходатайства по симъ предметамъ, также черезъ губернское начальство; доставленіе по требованіямъ высшихъ правительственныхъ учрежденій и губернаторовъ свѣдѣній до земскаго хозяйства относящихся; 13) производство выборовъ въ члены и др. должности по земскимъ учрежденіямъ и назначеніе суммъ на содержаніе этихъ учрежденій; 14) дѣла, которыя ввѣрены земскимъ учрежденіямъ на основаніи особыхъ уставовъ, положеній или постановленій.

Всѣ земскія учрежденія дѣлятся на губернскія и уѣздныя, состоятъ изъ земскихъ собраній и управъ. Каждое земство вѣдаетъ вышеприведенными дѣлами въ своемъ районѣ, т. е. губернское—въ губерніи, уѣздное—въ уѣздѣ.

Уѣздныя земскія собранія составлялись изъ гласныхъ, избираемыхъ населеніемъ, но далеко не всѣмъ. Избиратели дѣлились на 3 категоріи: 1) уѣздныхъ

землевладѣльцевъ, 2) городскихъ избирателей и 3) сельскихъ избирателей.

На избирательномъ съѣздѣ землевладѣльцевъ могли участвовать лица или ихъ довѣренные при условіи владѣнія участкомъ земли извѣстнаго размѣра. Размѣръ этотъ былъ неодинаковъ и различался не только по губерніямъ, но и по уѣздамъ, такъ, напр., въ Олонецкой губ. онъ былъ не менѣе 175 дес., а въ уѣздахъ Вологодской онъ доходилъ до 800 дес., въ Харьковской колебался отъ 200 до 520 д. и т. д. На собраніи уѣздныхъ землевладѣльцевъ принимали участіе владѣльцы имуществъ, стоимость которыхъ оцѣнивалась въ 15 тыс. рублей, или годовой оборотъ которыхъ былъ 6 т.; кромѣ этихъ лицъ въ собраніяхъ участвовали уполномоченные церковнослужители, если обладали церковной землей даннаго размѣра, просвѣтительныя, благотворительныя общества, торговыя и промышленныя компаніи, однимъ словомъ всѣ юридическія лица, которыя владѣли имуществомъ, соотвѣтствующимъ установленному цензу, т. е. всѣ болѣе или менѣе состоятельныя лица. Уѣздные землевладѣльцы созывались на съѣздъ уѣзднымъ предводителемъ дворянства, который и предсѣдательствовалъ на избирательномъ съѣздѣ. Выборы гласныхъ производились шарами, и избранные большей половиной участвовашихъ въ собраніи избирателей заносились въ списокъ по старшинству полученныхъ голосовъ. Число гласныхъ на уѣздъ отъ землевладѣльцевъ было различно: отъ 2 до 40. Если число избирателей съѣзжалось меньше, чѣмъ нужно было избрать гласныхъ, то всѣ собравшіеся безъ выборовъ признавались гласными.

На съѣздѣ выборныхъ отъ сельскихъ обществъ участвовали выборщики, назначаемые волостными сходами. Такихъ выборщиковъ полагалось не больше $^1/_3$ домохозяевъ, имѣющихъ право участвовать на

сходѣ и не менѣе одного на каждое сельское общество. Крестьянскіе съѣзды созывались вначалѣ мировыми посредниками, а затѣмъ—мировыми судьями. Самые же выборы гласныхъ происходили подъ предсѣдательствомъ собственнаго предсѣдателя, избраннаго на съѣздѣ. Число гласныхъ отъ крестьянъ также было различно по уѣздамъ, отъ 4 до 40.

Городскіе головы въ городахъ собирали городскихъ избирателей изъ лицъ: 1) имѣющихъ купеческія свидѣтельства, 2) владѣльцевъ фабрикъ и др. торгово-промышленныхъ заведеній съ годовымъ оборотомъ не менѣе 6 тыс. р., 3) домовладѣльцевъ, платящихъ оцѣночный налогъ отъ 500 р. въ небольшихъ и отъ 3000 р. въ большихъ городахъ, 4) повѣренныхъ отъ разныхъ учрежденій, обществъ, компаній и др. юридическихъ лицъ, обладающихъ цензомъ.

Такимъ образомъ, уѣздныя земскія собранія составлялись изъ трехъ группъ гласныхъ, избранныхъ на 3 года: отъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, сельскихъ обывателей и отъ городовъ. Общее число гласныхъ въ отдѣльныхъ уѣздахъ было различно: встрѣчались уѣзды съ 10-ю гласными, но были почти съ сотней. Число гласныхъ отъ землевладѣльцевъ въ 318 уѣздахъ колебалось почти отъ половины до четверти всего числа гласныхъ. Остальная часть гласныхъ распредѣлялась между сельскими обществами и городами. Землевладѣльцами въ 60-хъ и 70-хъ годахъ преимущественно были дворяне, такъ что въ большинствѣ уѣздовъ дворянскіе интересы были представлены сильнѣе, чѣмъ остальныхъ сословій, а въ нѣкоторыхъ земствахъ гласные дворяне имѣли, даже, численный перевѣсъ. Слабѣе всего въ земскихъ собраніяхъ были представители интересовъ сельскихъ обывателей, а слѣдовательно и всего населенія.

На выборахъ всѣхъ 3-хъ категорій не могли

участвовать и быть избранными въ гласные лица моложе 25 лѣтъ, опороченные по суду, отрѣшенные отъ должности, состоящіе подъ судомъ и слѣдствіемъ, несостоятельные должники и исключенные изъ духовнаго званія.

Не могли баллотироваться и быть избранными губернаторы, вице-губернаторы, члены губернскаго правленія, губернскіе и уѣздные прокуроры и члены полиціи.

Уѣздныя земскія собранія гласныхъ созывались съ разрѣшенія губернатора разъ въ годъ въ очередное собраніе, которое открывалось при наличности $^1/_3$ гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10. Въ составъ собранія на правахъ гласныхъ входили представители государственныхъ имуществъ и удѣльнаго вѣдомства, если въ уѣздѣ имѣлись земли того и другого вѣдомства. Земскія уѣздныя собранія изъ своей среды избирали предсѣдателя и двухъ членовъ управы, а также и губернскихъ гласныхъ. Предсѣдатель утверждался губернаторомъ. Чрезвычайныя собранія созывались въ особо важныхъ случаяхъ, каждый разъ съ разрѣшенія губернатора.

Уѣздная земская управа приводила въ исполненіе постановленія уѣздныхъ земскихъ собраній, и, кромѣ того, къ ея вѣдѣнію относились: раскладка губернскихъ и государственныхъ сборовъ, предварительное опредѣленіе общихъ губернскихъ сборовъ, приходящихся на уѣздъ и способы ихъ исполненія для сообщенія губернской управѣ, сообщеніе свѣдѣній и заключеній губернскому земству о хозяйствѣ уѣзда, разрѣшеніе на открытіе и перенесеніе въ другія мѣста и измѣненіе сроковъ для ярмарокъ, базаровъ и пр., устройство и завѣдываніе путями сообщенія, распоряженія и надзоръ, по указанію губернской управы по устройству обще губернскихъ путей, приходящихся на уѣздъ.

Губернское земское собраніе составлялось изъ

гласныхъ, выбранныхъ на 3 г. на уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ изъ своей среды. Такъ какъ число гласныхъ уѣздныхъ земствъ было различно, то и число гласныхъ губернскаго земства по губерніямъ колебалось отъ 15 до 100. Очередное губернское земское собраніе созывалось разъ въ годъ губернскимъ предводителемъ дворянства по окончаніи сессіи уѣздныхъ земскихъ собраній. Чрезвычайныя или экстренныя собранія гласныхъ губернскаго земства созывались съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. На собраніяхъ предсѣдательствовалъ губернскій предводитель дворянства. Губернская земская управа состояла изъ 2—6 членовъ и предсѣдателя, который утверждался министромъ. Къ вѣдѣнію губернскихъ земскихъ собраній относились дѣла, перечисленныя въ ст. 67 Положенія, а именно: разсмотрѣніе и утвержденіе смѣтъ, раскладокъ повинностей, составленіе земской росписи, завѣдываніе недвижимыми имуществами и распоряженіе земскими капиталами, образованіе капиталовъ на благотвореніе, продовольствіе, взаимное страхованіе и др. потребности земства, предположенія о займахъ, позаимствованія изъ земскихъ спеціальныхъ капиталовъ, установленіе новыхъ сборовъ на земскія потребности, утвержденіе и установленіе обязательныхъ постановленій по уничтоженію вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ, противопожарныя мѣры, земскія кредитныя учрежденія, мѣры къ поощренію промысловъ, представленіе ходатайствъ и соображеній по вопросамъ земскаго хозяйства высшему правительству черезъ губернаторовъ, разсмотрѣніе жалобъ на губернскія и уѣздныя земскія управы, утвержденіе отчетовъ по земскому хозяйству, производство выборовъ предсѣдателя, членовъ управы и комиссій, назначеніе имъ содержанія.

Губернская земская Управа исполняла постановленія земскаго собранія, управляла земскими имуще-

ствами, подготовляла доклады для земскихъ собраній, составляла раскладки и отчеты, слѣдила за поступленіемъ доходовъ, расходовала земскія суммы, вела тяжбы и разсматривала жалобы уѣздныхъ земствъ.

Губернское и уѣздное земскія собранія могли учреждать комиссіи, для завѣдыванія различными земскими имуществами и дѣлами, а также для исполнененія различныхъ порученій собранія. Предсѣдатели и члены управъ получали жалованье, размѣръ котораго каждый разъ опредѣлялся до выборовъ на должности.

IX.

Вотъ сущность и схема земскаго Положенія 1864 г. Изъяны его были очевидны для всѣхъ и показывали, что это Положеніе явилось не результатомъ творчества общественныхъ силъ, а плодомъ канцелярской работы чиновниковъ, при томъ еще заранѣе относившихся съ недовѣріемъ и опаской къ создаваемому ими органу самоуправленія. Говоря о выборахъ мы уже отмѣтили, что въ самоуправленіи принимала участіе ничтожная часть всего населенія; при этомъ еще составъ гласныхъ былъ таковъ, что дворянскіе интересы и интересы имущественныхъ классовъ въ собраніяхъ были представлены сильнѣе интересовъ крестьянъ, не говоря уже о другихъ трудящихся классахъ.

Наука Государственнаго права установила положеніе, что органы самоуправленія должны входить въ одну организаціонную систему Государственнаго Управленія. Только при этомъ условіи возможно широкое содѣйствіе между мѣстными самоуправленіями и Государственными органами. Между тѣмъ, Положеніе 1864 г. смотрѣло, да и не могло быть иначе, благодаря нашему Государственному устрой-

ству, на земство не какъ на сотрудника въ дѣлѣ удовлетворенія нуждъ государства, а какъ на посягателя на права государства и на его политическую власть. Первая статья Земскаго Положенія подчеркиваетъ роль земства, какъ органа, завѣдывающаго только хозяйственными дѣлами, а не мѣстными государственными, какъ того требуетъ истиное самоуправленіе. Точно также составители Положенія не дали земству должной самостоятельности. Положимъ ст. 6-я говоритъ, что земскія учрежденія въ кругу своихъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Но, не говоря уже о томъ, что эта статья ограничиваетъ самостоятельность земства «кругомъ своихъ дѣлъ», дальше идутъ статьи, когда и въ этомъ «кругѣ дѣлъ» бываютъ случаи, требующіе утвержденія правительственныхъ органовъ; такъ, ст. ст. 90 и 92 перечисляютъ цѣлый рядъ дѣлъ и постановленій, которыя подлежатъ утвержденію губернатора и министра. Но ограниченія идутъ дальше: ст. 7 запрещаетъ земству вмѣшиваться въ кругъ дѣлъ правительственныхъ, сословныхъ и общественныхъ учрежденій, а ст. 9 даетъ губернатору право пріостанавливать земскія постановленія, противныя законамъ и общегосударственнымъ пользамъ, при чемъ законъ точно не указываетъ эти «противные» случаи, а предоставляетъ рѣшеніе вопроса усмотрѣнію губернатора. Дальше идутъ ограниченія относительно утвержденія предсѣдателя Управы, назначенія безъ выборовъ предсѣдателей выборныхъ комиссій, опредѣленіе сроковъ начала и конца сессіи и др. ограниченія, показывающія, что правительство относилось къ земству съ недовѣріемъ, а составители Положенія задавались цѣлью не столько содѣйствовать развитію самоуправленія, сколько мѣшать ему обслуживать мѣстныя пользы и нужды, даже въ области хозяйственныхъ вопросовъ.

Что наша точка зрѣнія на отношеніе правительственныхъ органовъ къ земству вѣрна—показываетъ вся послѣдующая исторія борьбы съ земствомъ.

X.

Земскіе дѣятели громогласно заявляли, что ихъ дѣятельность связана по рукамъ и ногамъ, благодаря чему съ громадной затратой труда достигаютъ, сравнительно, ничтожныхъ результатовъ. Но голоса земцевъ, печати, сама практика жизни не помогли, и земство вмѣсто дальнѣйшаго развитія все болѣе и болѣе суживалось въ своихъ правахъ. Такъ, уже въ 1867 г. предсѣдателю собраній было предоставлено право снимать съ программы вопросы и закрывать двери засѣданій, а годомъ раньше была ограничена компетенція земствъ въ отношеніи обложенія опредѣленнымъ процентомъ промышленныхъ заведеній. Затѣмъ шли и другія дополненія, измѣненія и исправленія въ сторону большого сокращенія какъ самостоятельности земства, такъ и сферы его дѣятельности. Въ концѣ концовъ то земское начало, которое еще до извѣстной степени сохранилось въ Положеніи 1864 г. было окончательно сведено на нѣтъ Положеніемъ 1890 г., которое обратило земскія учрежденія въ казенное учрежденіе, придавъ ему во многихъ отношеніяхъ чисто бюрокатическій характеръ. Не будемъ останавливаться на всѣхъ урѣзкахъ и ограниченіяхъ, а перечислимъ важнѣйшія.

Новое Положеніе усилило зависимость земства отъ администраціи, предоставивъ губернатору право надзора не только за законностью, но и за правильностью дѣйствій земскихъ учрежденій и ни на основаніи какихъ либо законныхъ указаній, а исключительно на почвѣ усмотрѣнія. Губернатору было

предоставлено право ревизіи земскихъ управъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ учрежденій. По новому Положенію не только предсѣдатели, но и члены Управы и др. выборные учреждаются губернаторомъ или министромъ. Министру внутреннихъ дѣлъ дана власть въ извѣстныхъ случаяхъ замѣщать эти должности по своему усмотрѣнію; даже самое приглашеніе служащихъ по найму было поставлено въ большую зависимость отъ губернатора. Земская служба была признана осударственной службой съ отвѣтственностью предсѣдателя и членовъ Управы передъ администраціей. Положеніе 1890 г. увеличило число предметовъ, рѣшеніе по которымъ требуетъ утвержденія губернатора. Для обсужденія правильности и законности постанавленій и распоряженій земства учреждено Губернское по земскимъ дѣламъ Присутствіе. Составъ его чисто бюрократическій: за исключеніемъ двухъ все — чиновники. Предсѣдательствуетъ въ Присутствія губернаторъ, который можетъ пріостановить всѣ рѣшенія его, если съ ними не согласиться.

Существенныя измѣненія новымъ Положеніемъ были сдѣланы и въ избирательномъ правѣ. Прежняя система выборовъ упразднена; установлено два избирательныхъ собранія: одно для дворянъ, другое для остальныхъ избирателей. Сельскіе же избирательные съѣзды совсѣмъ упразднены и замѣнены волостными сходами, причемъ, положенный расписаніемъ комплектъ гласныхъ изъ числа крестьянъ утверждается губернаторомъ. Губернаторъ же опредѣляетъ и очередь для вступленія кандидатовъ, въ случаѣ выбытія утвержденныхъ гласныхъ, до окончанія трехлѣтія. Благодаря этой системѣ выборовъ усиленъ въ земскихъ собраніяхъ дворянскій элементъ настолько, что всѣ гласные не дворяне составляютъ меньшую половину гласныхъ. Со-

вершенно устранены отъ выборовъ евреи, духовенство и за немногими исключеніями представители по довѣренностямъ. Значеніе гласныхъ отъ крестьянъ въ новыхъ земскихъ учрежденіяхъ ничтожно, особенно при законѣ 1889 г. о земскихъ начальникахъ. Этимъ закономъ крестьянинъ былъ поставленъ въ непосредственную и полную зависимость отъ земскихъ (крестьянскихъ) начальниковъ, приравненъ почти къ малолѣтнему. Само собой разумѣется, что въ присутствіи крестьянскихъ начальниковъ нужна большая смѣлость для крестьянича высказываться откровенно и свободно. Мы уже не будемъ говорить, что крестьянскіе начальники, надѣленные громадной властью, имѣющіе право арестовать и штрафовать крестьянъ, производятъ сильное давленіе при выборахъ, особенно еще при такой системѣ избранія, какъ по Положенію 1890 г.

Ограниченія правъ земства по Положенію 1890 г. не остановились; онѣ продолжались почти до самаго послѣдняго времени. Изъ рукъ земства изъято продовольственное дѣло, ограничена его дѣятельность въ сферѣ народнаго образованія, медицины; установленъ предѣлъ самообложенія (фиксація земскаго бюджета) и нѣкоторыя др. менѣе значительныя ограниченія правъ земскихъ учрежденій. Всѣ эти мѣропріятія завершились въ 1903 г. «Положеніемъ объ управленіи земскимъ хозяйствомъ» въ девяти Западныхъ губерніяхъ — закономъ, который никакого отношенія къ земскому дѣлу не имѣетъ, а представляетъ интересъ, какъ показатель того, до чего можно дойти, боясь самоуправленія. Положеніе 2 апрѣля 1903 г. уже не призракъ самоуправленія, а полное отрицаніе его.

Такова многострадальная, почти полувѣковая, исторія опытовъ надъ русскими земскими учрежденіями, которыя по своимъ правамъ, кругу вѣдомствъ и объему власти не могутъ быть приравнены ни къ

одному изъ земскихъ учрежденій въ Европѣ, гдѣ имъ предоставлена несравненно большая самостоятельность.

XI.

Но несмотря на всю недодѣланность русскаго земства, несмотря на всѣ ограниченія и стѣсненія его дѣятельности, несмотря, наконецъ, почти на полное отсутствіе власти и тяжелыя условія русской жизни вообще, русское земство оказало громадную услугу отечеству. Хозяйственная дѣятельность, дороги, народное образованіе, медицина, страхованіе и пр. и, пр. въ земскихъ губерніяхъ стоятъ несравненно выше чѣмъ въ неземскихъ. Земскія учрежденія внесли экономію во многихъ расходахъ сравнительно съ казеннымъ хозяйствомъ, увеличили доходность, не отягощая населенія налогами. Много заботъ проявило земство для уравнительности въ распредѣленіи земскихъ повинностей, переложеніемъ натуральныхъ въ денежныя; оно постоянно высказывалось противъ подушной подати и другихъ несправедливыхъ налоговъ и не мало вліяло на ихъ отмѣну. Нужды сельскаго хозяйства являлись одной изъ главныхъ заботъ, и оно принимало различныя мѣры для улучшенія хозяйства, устраивало склады, опытныя поля, учреждало должности агрономическихъ смотрителей, сельскохозяйственные совѣты и пр. Кустарная промышленность, благодаря земству, устраивавшему музеи, склады, организовавшему сбытъ и пр., не только не падала, а постоянно развивалась. Но всего больше земство сдѣлало въ области народнаго образованія, медицины и поднятія культурности народа. Земство буквально изъ ничего создало школу, ввело страхованіе, организовало мелкій кредитъ Статистическія изслѣдованія русскаго земства считаются образцомъ статистики и славятся

въ ученомъ мірѣ Европы. Земство послужило школой не только культурнаго развитія для народа, но и школой его политическаго воспитанія. Всѣ изслѣдователи въ одинъ голосъ говорятъ, что русское земство сдѣлало громадную работу, а въ годину бѣдствій являлось однимъ изъ незамѣнимыхъ органовъ. Читая отчеты земства, въ томъ числѣ и крестьянскихъ, напр. Вятскаго, приходится поражаться затраченнымъ громаднымъ трудомъ и энергіей земскихъ дѣятелей. Конечно, результаты этой работы были бы несравненно больше, если бы земство стояло въ нормальныхъ условіяхъ и было не подражаніемъ, а дѣйствительнымъ самоуправленіемъ. Но и то, что сдѣлано земствомъ, показываетъ какъ жизненна, какъ плодотворна идея самоуправленія, даже, при неудовлетворительномъ его примѣненіи. При этомъ нужно всегда помнить, что большинство ходатайствъ земствъ передъ правительствомъ неудовлетворялось, а на многіе даже не получено отвѣта.

XII.

Что такое настоящее самоуправленіе. мы уже видѣли изъ примѣра Англіи. Исходя изъ данныхъ науки и практики культурныхъ государствъ, подъ дѣйствительнымъ земствомъ мы должны подразумѣвать такое независимое и широкое самоуправленіе, въ которомъ при посредствѣ своихъ выборныхъ представителей принимаетъ участіе все населеніе данной мѣстности (территоріи). Для каждаго живущаго на данной территоріи не могутъ быть чужды мѣстные интересы; они ему дороги и близки, а потому никто не долженъ быть отстраняемъ отъ земскихъ дѣлъ. Мало того, участіе въ земскомъ управленіи не только право, но и обязанность для гражданина. Въ Германіи напр. отъ земскихъ должностей никто не можетъ отказываться

подъ страхомъ лишенія нѣкоторыхъ гражданскихъ правъ. Случаи избавленія отъ земской службы тамъ строго предусмотрѣны закономъ.

Земскія учрежденія, чтобы могли надлежащимъ образомъ выполнять свои обязанности, должны быть независимы, т.-е. администрація не должна вмѣшиваться въ ихъ дѣятельность за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, которые строго предусмотрѣны основными законами, причемъ и самый характеръ вмѣшательства долженъ также быть предусмотрѣнъ закономъ. Характеръ этого вмѣшательства долженъ быть ограниченъ рамками наблюденія за законностью дѣйствій и въ случаѣ нарушенія закона—приведеніе постановленія въ исполненіе можетъ быть пріостановлено. Но окончательное рѣшеніе спора и пререканій между администраціей и земствомъ должно быть предоставлено третьему независимому учрежденію—суду.

Земство должно заниматься всѣми дѣлами, какія имѣются на мѣстахъ, а не однѣми только хозяйственными дѣлами, которыхъ въ чистомъ видѣ на самомъ дѣлѣ нѣтъ. Земскія учрежденія должны быть введены въ организацію государственнаго управленія и вѣдаютъ государственными дѣлами на мѣстахъ. Земство должно стоять близко къ населенію, потому что изъ столицъ или, даже, губернскихъ городовъ нѣтъ возможности знать всѣ пользы и нужды на мѣстахъ и быстро ихъ удовлетворять,—а потому необходимы мелкіе земскіе органы — мелкая земская единица, соотвѣтствующая англійскому приходу, французской коммунѣ, нѣмецкой и американской общинамъ и б. м. нашей волости. Мелкая земская единица должна быть самостоятельна и ея подчиненность по отношенію къ болѣе крупнымъ органамъ губернскому и уѣздному земствамъ - должна быть строго обусловлена закономъ. Само собой разумѣется, что при настоящемъ самоуправленіи и особенно при мелкой земской единицѣ

не мыслимы крестьянскіе или земскіе начальники, которые должны быть отмѣнены, такъ какъ этотъ институтъ кромѣ вреда ничего иного приносить не можетъ. Постановленія земства никѣмъ изъ администраціи не утверждаются, а приводятся въ исполненіе немедленно. Въ распоряженіи земства должны быть органы, наблюдающіе за приведеніемъ въ исполненіе его постановленій (земская полиція). Постановленія низшаго земскаго органа могутъ быть опротестованы высшимъ и пріостанавливаются исполненіемъ впредь до рѣшенія суда. Но всѣ подобные случаи должны быть предусмотрѣны закономъ и всѣ взаимныя отношенія органовъ самоуправленія между собой и съ администраціей, должны быть обусловлены закономъ, дабы не стѣснять самостоятельность и независимость земскихъ учрежденій, являющихся государственными учрежденіями.

Для продуктивности работы въ государственныхъ учрежденіяхъ въ центрѣ и на мѣстахъ необходимо установленіе живой связи между государствомъ и обществомъ. А эта связь возможна при условіи неприкосновенности личности, ненаказуемости безъсуда, свободѣ совѣсти, слова, печати, собраній и, конечно, при осуществленіи Высочайшаго предначертанія, указаннаго въ Рескриптѣ 18 февраля 1905 г., — организаціи участія народнаго представительства въ законодательной дѣятельности. Только народное представительство, на началахъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія, обезпечитъ взаимное довѣріе и тѣсное единеніе между правительственными органами и органами самоуправленія, только оно одно создастъ почву для правильнаго и планомѣрнаго развитія законодательства и дастъ устойчивость мѣстному самоуправленію. Согласная же работа государственныхъ учрежденій въ центрѣ и на мѣстахъ, основанная на довѣріи къ общественнымъ силамъ, упрочитъ народ-

ное благосостоянiе и внесетъ въ жизнь начала права, законности и справедливости.

XIII.

Что же касается предстоящей работы по выработкѣ проекта земскихъ учрежденiй въ Сибири, то, конечно, въ настоящее время не можетъ быть и рѣчи о введенiи земства на началахъ Положенiя не только 1890 г., но, даже, на началахъ Положенiя 1864 г. Полное отсутствiе помѣстнаго дворянства и ничтожное число частновладѣльческихь хозяйствъ уже само собою исключаетъ организацiю выборовъ на началахъ сословности или имущественнаго ценза. При этомъ не нужно упускать изъ виду, что Россiя находится наканунѣ участiя народнаго представительства въ законодательной работѣ; въ такое время возможно говорить только о настоящемъ самоуправленiи, а не подобiи его, каковыми были земскiя учрежденiя, даже, по Положенiю 1864 г. Въ цѣляхъ привлеченiя къ земской рабоѣ, по возможности, всѣхъ наличныхъ силъ – необходимо предоставить избирательное право обоимъ поламъ, всему взрослому населенiю Сибири, не исключая б. м. и крестьянъ изъ ссыльно-поселенцевъ. Въ то же время это всеобщее избирательное право привлечетъ къ работѣ интеллигентныя силы, являющiяся важной культурной силой въ провинцiи, особенно при ея громадномъ разстоянiи отъ городовъ. Территорiальныя особенности страны, разбросанность и рѣдкость населенiя въ Сибири болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, вызываютъ необходимость въ мелкой земской единицѣ. Слѣдующая инстанцiя—уѣздное земство—быть можетъ окажется слишкомъ громоздкимъ для посредствующаго органа между мелкой земской единицей и губернскимъ земствомъ. Тогда необходимо прибѣгнуть къ организацiи союза, по-

добнаго англійскому союзу приходовъ. Пространства Сибири и громадныя разстоянія многихъ пунктовъ отъ губернскихъ центровъ естественно требуютъ, чтобы земскіе органы всѣхъ степеней пользовались большей самостоятельностью, чтобы право протеста постановленій было доведено до минимума, а контроль административныхъ органовъ не выходилъ бы за предѣлы наблюденія только за законностью дѣйствій. Обширность Сибири вызываетъ необходимость періодическихъ съѣздовъ земцевъ или учрежденія для всей окрайны общеземскаго совѣта съ широкими правами и полномочіями. Наличность инородческаго населенія обязываетъ вдумчиво отнестись къ характеру земства въ инородческихъ вѣдомствахъ, и голосъ этого населенія долженъ имѣть важное значеніе при вопросѣ объ организаціи земства и языкѣ, принятомъ для инородческаго земства. Само собою разумѣется, что съ организаціей земства на правовыхъ началахъ въ Сибири должна быть произведена и реформа городского самоуправленія, отмѣненъ институтъ крестьянскихъ начальниковъ, полиція подчинена земству, введенъ институтъ мировыхъ судей и судъ присяжныхъ, реформированы кореннымъ образомъ крестьянскія учрежденія или точнѣе—надобность въ спеціальномъ законодательствѣ о крестьянскихъ учрежденіяхъ съ введеніемъ земства—падаетъ; волостной сословный судъ замѣняется мировымъ судомъ или безсословнымъ по образцу гминныхъ судовъ въ Царствѣ Польскомъ.

Вотъ тѣ основные принципы земскихъ учрежденій Сибири, которые необходимо положить въ основу реформы о земскомъ положеніи въ Сибири, которое должно вырабатываться въ соотвѣтствіи съ современными понятіями о правѣ, правдѣ и справедливости, положенными въ основу правомѣрнаго государства.

Само собою разумѣется, что положеніе о земскихъ учрежденіяхъ въ Сибири должно вырабатываться не

въ тиши бюрократическихъ канцелярій, а при широкой гласности общественными силами. Бюрократія не можетъ быть творцомъ самоуправленія, потому что введеніе истиннаго самоуправленія есть изъятіе изъ ея вѣдѣнія многихъ государственныхъ функцій, лежащихъ теперь на администраціи. Только общественными силами, при помощи населенія, можно создать самоуправленіе, отвѣчающее требованіямъ жизни и назрѣвшимъ мѣстнымъ потребностямъ, которое дѣйствительно будетъ вѣдать областную жизнь въ цѣломъ и на мѣстахъ. Только при такомъ самоуправленіи наступитъ правильное и спокойное развитіе всѣхъ сторонъ хозяйственной, культурной и административной жизни области и вмѣстѣ съ тѣмъ будутъ заложены прочныя основы правопорядка, необходимыя для благосостоянія населенія и для самаго государства.

Въ заключеніе мы еще разъ повторяемъ, что земскія учрежденія должны быть введены въ организацію общегосударственныхъ учрежденій, имъ должна быть предоставлена широкая самостоятельность, дано право не только дѣлать постановленія, но и приводить ихъ въ исполненіе и наблюдать за ихъ примѣненіемъ, т. е. земскимъ учрежденіямъ должна быть предоставлена и исполнительная власть. Только при этомъ условіи онѣ явятся учрежденіемъ вѣдающимъ и осуществляющимъ государственныя задачи на мѣстахъ, что для Сибири, благодаря ея отдаленности отъ центровъ, является необходимымъ и неизбѣжнымъ. Но земство такого рода можетъ существовать только при условіи, когда и весь государственный строй Россіи будетъ построенъ также на началахъ участія народнаго представительства въ общегосударственной законодательной работѣ, возможной при условіи неприкосновенности личности, домашняго очага и свободѣ слова, печати, совѣсти, собраній, союзовъ и др. гарантіяхъ правомѣрнаго государства.

XIV.

Т е з и с ы.

(Общаго характера).

Самоуправленіе доступно всѣмъ націямъ и народамъ, на какихъ бы ступеняхъ культурнаго развитія они не находились и является исконнымъ началомъ русскаго народа.

Мѣстное самоуправленіе не есть что-нибудь самодовлѣющее, а оно есть одна изъ функцій государства.

Общественная теорія мѣстнаго самоуправленія, противоставляющая земскія учрежденія государственнымъ учрежденіямъ и доказывающая, что земство осуществляетъ задачи, съ точки зрѣнія государства безразличныя, — не вѣрна и отвергнута наукой государственнаго права.

Безразличныхъ для государства дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію самоуправленія, нѣтъ. Составители Положенія 1864 г. впали въ ошибку, пытаясь ограничить кругъ вѣдомства земства хозяйственными задачами и создали учрежденія, которыя не могутъ быть названы органами самоуправленія.

Мѣстное самоуправленіе осуществляетъ государственныя задачи на мѣстахъ.

Участіе въ мѣстномъ самоуправленіи не только право, но и обязанность гражданина.

А потому невозможно мѣстное самоуправленіе приравнивать къ профессіональнымъ союзамъ, участіе въ которыхъ зависитъ отъ лица.

Административные органы могутъ обладать тѣми же признаками, что и органы самоуправленія: иму-

щественный признакъ, мѣстныя цѣли и, даже, выборность органовъ.

Мѣстное самоуправленіе осуществляетъ права, препорученныя ему государствомъ, а не принадлежащія на основаніи какого-то прирожденнаго права. Государство ихъ можетъ измѣнить и даже отмѣнить.

Въ настоящее время невозможно допустить, чтобы у кого-нибудь были такія общественныя права, которыя не подлежали бы контролю государства.

Мѣстныя самоуправленія есть органы государственной власти, созданныя по порученію государства для завѣдыванія мѣстными задачами государственнаго управленія.

Мѣстное самоуправленіе должно быть построено на земскомъ (территоріальномъ) началѣ, а не быть органомъ отдѣльныхъ вѣдомствъ.

Мѣстное самоуправленіе осуществляетъ всѣ задачи данной мѣстности. Единственныя рамки для него — территорія.

Всѣ живущіе на данной территоріи пользуются одинаковымъ активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ.

Никто изъ живущихъ на данной территоріи не можетъ быть лишенъ избирательныхъ правъ: интересы данной мѣстности близки и дороги каждому изъ живущихъ на ней.

Мѣстное самоуправленіе самостоятельно, и агенты правительства вмѣшиваются въ его дѣла въ отдѣльныхъ случаяхъ, строго предусмотрѣнныхъ закономъ, какъ и самый характеръ вмѣшательства.

Пререканія между органами самоуправленія и органами административной власти разрѣшаются третьимъ независимымъ учрежденіемъ — судебной властью.

Самоуправленіе есть децентрализованное государственное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечена системой такого рода юридиче-

скихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ и тѣсную связь органовъ мѣстнаго управленія съ данной мѣстностью и населеніемъ.

Необходимо приблизить самоуправленіе къ населенію посредствомъ мелкой земской единицы, которой должна быть предоставлена самостоятельность въ связи съ общей организаціей земскаго самоуправленія.

Къ мѣстному самоуправленію должны быть привлечены всѣ наличныя силы населенія за исключеніемъ категорій, строго обозначенныхъ въ законѣ (полиція, губернаторы, прокуроры и др.).

Самоуправленіе должно имѣть право не только составлять постановленія, но и приводить принудительно ихъ въ исполненіе, т. е. органы самоуправленія должны быть надѣлены исполнительной властью и имѣть наблюдательные органы.

Безъ самоуправленія невозможно правильное развитіе государства и общества, невозможна правильная жизнь и безопасность.

Широкое мѣстное самоуправленіе можетъ развиться только при соотвѣтствующихъ общихъ условіяхъ, т. е. когда и государственный строй будетъ построенъ на началахъ самоуправленія.

Какъ бы законъ не гарантировалъ мѣстному самоуправленію самостоятельность и широкую свободу дѣйствій, но при нынѣшнихъ условіяхъ онъ не можетъ обезпечить ему устойчивость.

Устойчивость гарантируется правильнымъ участіемъ народнаго представительства въ законодательной дѣятельности и обезпеченіемъ неприкосновенности личности и очага, полной независимостью суда, свободой совѣсти, слова, печати, сходокъ, союзовъ и пр.

(Сибирь).

Мѣстныя пользы и нужды Сибири, благодаря отсутствію земства, удовлетворяются хуже, чѣмъ въ земской Россіи.

Населеніе Сибири было и есть способно и вполнѣ подготовлено къ земскому самоуправленію и, даже, при его отсутствіи часто несетъ земскія функціи, напр. раскладка общеземскихъ и губернскихъ повинностей и налоговъ.

Земскія учрежденія должны быть введены во всемъ объемѣ съ мелкой земской единицей.

Территорія ея можетъ не совпадать съ территоріей административной власти или инородческой Управой.

Волость упраздняется, ея функціи передаются земству, административныя и судебныя — соотвѣтствующимъ вѣдомствамъ.

Институтъ крестьянскихъ начальниковъ совершенно упраздняется или преобразуется въ мировыхъ посредниковъ.

Все населеніе Сибири — крестьяне, казаки, инородцы, горожане и пр. — пользуются правомъ участія въ земствѣ и, если встрѣтится надобность, подлежитъ особому сбору.

Сословныя преимущества и цензовое начало непримѣнимо къ Сибири, а въ силу Рескрипта 18 февраля избраніе гласныхъ должно происходить на началахъ всеобщаго избирательнаго права, иначе въ близкомъ будущемъ предстоитъ ломка всей системы организаціи земскихъ учрежденій, чтобы привести ихъ въ ссотвѣтствіе съ государственнымъ представительствомъ.

Пріиски, горные округи, удѣлы участвуютъ въ земствѣ на одинаковыхъ съ остальнымъ населеніемъ правахъ и могутъ образовывать, какъ и города, самостоятельныя мелкія земскія единицы.

Введеніе земства не встрѣтитъ затрудненія съ

финансовой стороны; земскіе сборы вполнѣ достаточны и, даже, значительно выше таковыхъ нѣкоторыхъ губерній Европейской Россіи, когда въ нихъ вводилось земство.

Всѣ земскіе сборы изъ губерніи передаются земству; туда же поступаютъ волостные сборы, остающіеся отъ упраздненія волости.

Если бы средства были недостаточны — необходима передача земству нѣкоторыхъ казенныхъ налоговъ и обложеніе особымъ сборомъ всѣхъ живущихъ на земской территоріи и пользующихся правомъ участія въ земствѣ.

Въ виду территоріальнаго пространства гласные могутъ получать суточныя.

Мелкая единица и губернское земство, въ виду ихъ территоріальныхъ размѣровъ б. м. исключаютъ надобность въ уѣздномъ земствѣ, а вмѣсто него создаются союзы, по образцу англійскихъ уній.

Территоріальныя и племенныя особенности Сибири вызываютъ необходимость періодическихъ съѣздовъ земства въ предѣлахъ всей Сибири или сепаратныхъ для Восточной и Западной Сибири.

Въ инородческихъ мелкихъ земскихъ единицахъ не только въ совѣщаніяхъ, но и въ управахъ, а также и дѣлопроизводство можетъ вестись на родномъ языкѣ. Отчеты, представленія, ходатайства, однимъ словомъ всѣ документы и бумаги, имѣющія отношеніе къ государству и земскимъ учрежденіямъ въ цѣломъ, ведутся на русскомъ языкѣ.

Мелкія земскія единицы могутъ комбинироваться въ союзы ихъ довѣренные имѣютъ право съѣздовъ по вопросамъ мѣстнаго хозяйства.

Земская реформа должна быть распространена на всю Сибирь, т. е. Акмолинскую область, Забайкальскую область и на Пріамурскій край.

ЛИТЕРАТУРА.

Н. М. Коркуновъ.—Русское государственное право т. II изд. 4.

А. Д. Градовскій.—Собр. сочиненій, ч. III (мѣстное самоуправленіе) Спб. 1904 г.

Кн. А. Васильчиковъ.—О самоуправленіи. Сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ земскихъ и общественныхъ учрежденій, 2 т., изд. 3. Спб. 1872 г,

Гр. Джаншіевъ.—Изъ эпохи великихъ реформъ. Изд. 9, Москва 1900 г.

Нужды деревни по работамъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности. Сборникъ статей. Изд. Н. Н. Львова и А. А. Стаховича при участіи редакціи газ. «Право», 2 т. Сбп. 1904 г.

Мелкая Земская единица.—Сборникъ статей, 2 т. Изд. кн. П. Д. Долгорукова и кн. Д. И. Шаховского при участіи газ. «Право».

Крестьянскій строй.—Сборникъ статей, т. I. Изд. кн. П. Д. Долгорукаго и гр. С. Л. Толстого. Спб. 1905 г.

Д. Л. Мордовцевъ.—Десятилѣтіе русскаго земства. Спб. 1877 г.

А. А. Головачовъ.—Десять лѣтъ реформъ. Спб. 1877 г.

С. Г. Алексѣевъ.—Мѣстное самоуправленіе Русскихъ крестьянъ XVIII—XIX вѣка.

П. Милюковъ.—Государственное хозяйство Россіи. 2 изд. Пирожкова. Спб. 1905 г.

М. И. Свѣшниковъ.—Основы и предѣлы самоуправленія. Спб. 1892 г.

М. А. Скобинскій.—Крестьянское мірское хозяйство. Кіевъ. 1892 г.

И. П. Бѣлоконскій.—Самоуправленіе и земство. Ростовъ на-Дону. 1905 г.

Онъ же.—Мелкая земская единица. Харьковъ. 1903 г.

И. И. Дитятинъ.—Статьи по исторіи Русскаго Права. Изд. Поповой. Спб. 1896 г.

Г. Г. Д—въ.—Къ вопросу о нѣкоторыхъ условіяхъ необходимыхъ для развитія земскихъ учрежденій (Правда—Апрѣль, 1905 г.).

Н. Н. Авиловъ.—Законъ о предѣльности земскаго обложенія въ Государственномъ совѣтѣ (Русская Мысль. 1905 г.), и др. журнальныя статьи.

Онъ же.—Муниципальная жизнь во Франціи (тамъ же).

Вильсонъ.—Государство.

Брокгаузъ и Ефронъ.—Словарь.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1884 и 1890 гг.

Сборники Пермскаго и Вятскаго земства.

В. И. Линдъ.—Мелкая земская единица. Изд. магазина «Книжное Дѣло». Москва. 1903 г.

Штейнъ.—Ученіе объ управленіи. Спб. 1874 г.

П. Милюковъ.—Очерки по исторіи русской культуры.

Гуго.—Новѣйшія теченія въ Англійскомъ городскомъ самоуправленіи. Переводъ съ нѣмец. Д. Протопопова. Спб. 1898 г.

Бѣляевъ.—Крестьяне на Руси. Москва. 1879 г.

В. Ю Скалонъ.—Земскіе вопросы.

В. Д. Кузьминъ-Короваевъ.—Земство и деревня.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

I. Доступно ли самоуправленіе русскому народу . . 7.

II и III. Самоуправленіе въ древней Руси (вѣче, челобитныя, Земскій соборъ и мѣстное самоуправленіе). 9—12

IV. Бюрократическое (чиновничье) управленіе . . . 20

V. Что такое самоуправленіе 22

VI. Мѣстное самоуправленіе въ Англіи и др. государствахъ 23

VII. Земское положеніе 1864 г. до введенія его . . . 28

VIII. Земское положеніе 1864 г., сущность его 30

IX. Недостатки и односторонность положенія 1864 г. 36

X. Ограничительныя мѣры (новеллы) и положенія 1890 г. 38

XI. Результаты работы земства 41

XII. Условія, при какихъ возможно дѣйствительное самоуправленіе 42

XIII. Земскія учрежденія для Сибири 45

XIV. Тезисы (общіе и Сибирь) 48

Литература 53